

# 福建省县域创新公共服务体系建设策略研究

章静芳 郑庆昌

(福建农林大学公共管理学院, 福建福州 350002)

**摘要:** 首先在界定县域创新公共服务体系概念的基础上, 从服务主体、服务内容、载体支撑和环境要素4个方面对构成要素进行分析, 然后深入分析福建省县域创新公共服务体系建设现状及其所存在的创新主体功能缺失、创新资源普遍不足、创新环境相对落后等问题。最后从明确创新服务主体、构建创新服务平台、集聚创新资源要素、提升创新服务环境4个方面提出进一步推进福建省县域创新公共服务体系建设的策略建议。

**关键词:** 创新; 县域创新; 公共服务体系; 公共服务体系建设; 福建省

中图分类号: G311

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2017.04.008

## Research on the Construction Strategy of County Innovation Public Service System in Fujian Province

ZHANG Jingfang, ZHENG Qingchang

(College of Public Management, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002)

**Abstract:** Firstly this paper, in base of concept to define the county innovation public service system, by 4 factors of the service main body, service content, carriers and environmental, carries on analysis. On this basis, it analyzes that the present situation of the construction of the county innovation public service system in Fujian Province, and there are some problems, such as the lack of function of the service main body, the insufficiency of innovation resources, relatively backward of innovation environment and so on. Finally from clarify the responsibilities of the service, building the service platform, gathering innovation resources and improving the service environment to promote the construction of the county innovation public service system in Fujian Province.

**Keywords:** innovation, county innovation, public service system, construction of public service system, Fujian province

2016年12月,科技部批复同意《福建省建设国家创新型试点省份实施方案》,支持福建省建设创新型省份,最大限度地激发创新对发展速度、规模、结构、质量、效益的决定性作用。县域是转变发展方式、调整产业结构、实施创新驱

动的最基本战略单位,是构成区域创新体系重要组成部分。当前,福建省县域的经济转型发展对县域创新公共服务需求日益释放,但是县域创新公共服务仍比较滞后。加快福建省县域创新公共服务体系的建设,是提升福建省县域整体创新能

**作者简介:** 章静芳(1989—),女,福建农林大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:科技与创新管理;郑庆昌(1952—),男,福建省高校新型智库区域特色发展研究院、福建农林大学软科学研究所教授、博士生导师,研究方向:发展理论、区域经济与战略管理、科技管理与科技政策等领域教学、研究与社会服务工作(通讯作者)。

**基金项目:** 2016年福建省中国特色社会主义理论体系研究中心一般项目“福建省产业创新平台运行机制研究”(D09)。

**收稿时间:** 2017年3月23日。

力、加快培育发展动能的必然要求,也是促进福建省建设国家创新型试点省份的内在要求。

## 1 创新公共服务体系的概念与构成要素

### 1.1 概念

目前国内学者对“创新公共服务体系”还没有明确的定义。较多的学者根据不同视角对科技服务业、创新服务业、创新服务体系、科技公共服务体系等有较广泛的研究:(1)科技服务业。王任远、来尧静、姚山季<sup>[1]</sup>认为“科技服务业”从宏观角度来看,科技服务业是指将最新的科学技术进行创新、传播、扩散和应用的产业;从微观角度来看,科技服务业主要是指进行科学技术研究、科学技术孵化推广、科学技术培训、交流并提供技术支持、产权保护的行业。(2)创新服务业。徐冠华、郭铁成、刘琦岩等<sup>[2]</sup>认为所谓“创新服务业”就是通过市场机制为企业创新提供专业服务的产业。(3)创新服务体系。刘燕华、王文涛<sup>[3]</sup>认为建设创新服务体系就要把过去所有的碎片化的各种各样的体制机制纵横交叉搭起桥,形成整体效果,从创意到形成价值,成为一个完整的链条。(4)科技公共服务体系。王松<sup>[4]</sup>认为科技公共服务体系是以政府为主导,以满足各企业科技创新的需求为导向,通过高效整合各种科技资源,以先进的科学技术与机制为手段,来实现不同企业创新主体之间共享科技资源以达到公共服务的目的。

综合已有的相关概念,本文将“创新公共服务体系”定义如下:为满足创新公共服务需求,以政府为主导,企业、高校、科研院所和中介机构等供给主体共同参与,提供技术服务、金融服务、信息服务、知识产权服务等各类创新公共服务,建立创新公共服务载体支撑,完善创新公共服务环境要素,在创新公共服务运行机制下,支撑县域创新活动高效、有序开展体系。

### 1.2 构成要素

#### 1.2.1 服务主体

(1)政府。政府作为创新公共服务体系的规

划者、决策者、安排者,是公共服务的生产者和监督者,其主要通过政策这根指挥棒,如税收减免政策、财政补贴政策,整合创新资源,搭建创新平台,倡导良好的创新环境,发挥“有形手”的作用。

(2)企业。企业是技术创新的主体,也是创新投入、产出以及收益的主体,是县域创新体系的核心。只有发挥企业的服务主体作用,各项发明创造、技术创新才能进入市场并转化为现实生产力,推动县域创新转型发展。

(3)高校、科研院所。高校、科研院所是人才最密集的地方,是创新思想最活跃的场所,也是从事科技创新研究的最佳场所。但从总体上来看,县域一级由于缺乏高校和科研机构,更多的是通过引进或与高校、科研院所合作的方式建设创新公共服务平台,为县域创新市场提供技术性科研成果,培育输送人才等创新资源。

(4)中介机构。中介机构是处在政府与市场之间的第三方机构。机构分为社会管理、政府服务延伸和社会自律,为企业创新服务,搭建政府与企业、企业与企业之间的桥梁和纽带,促进创新成果向现实生产力转化是中介机构的重要使命,致力于为政府、企事业单位和个人提供全方位创新的公共服务。

一般认为,政府、企业、高校和科研院所、中介机构是创新体系的4个执行主体,四者之间存在互动、有序的动态关系(图1),在县域创新公共服务体系协调下,充分发挥各自的作用,有利于创新全链条上的活动顺利、高效、有序地开展。

#### 1.2.2 服务内容

创新公共服务体系的供给内容是指为满足创新链全过程的各个阶段需求,各类创新资源经过优化整合,最大限度地发挥其功能和作用各类创新公共服务。这些供给内容是县域创新公共服务体系运行的核心内容,包含技术研发与推广服务、企业孵化服务、创新培训服务、金融服务等公共服务。

(1)技术研发与推广服务。结合产业结构调

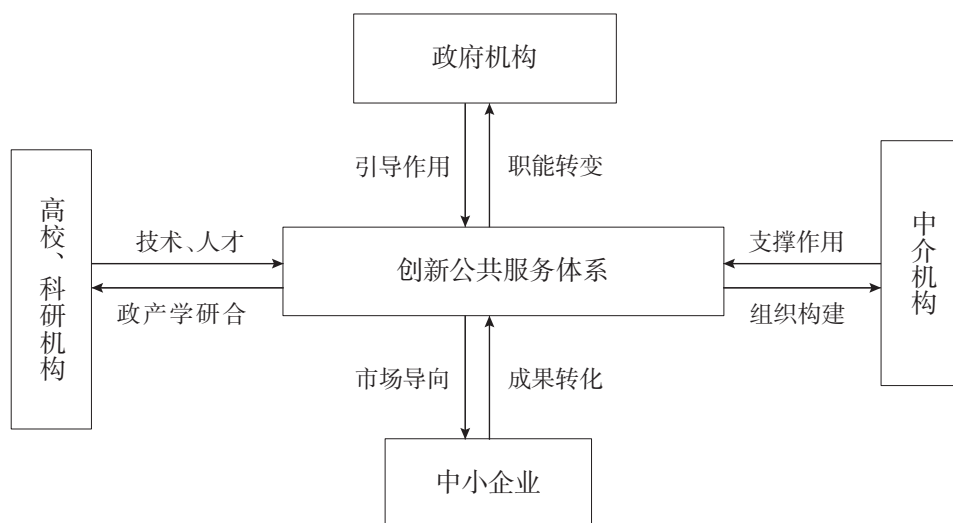


图1 县域创新公共服务体系服务主体之间关系图

整，有效地组织和利用各种社会资源，帮助中小企业新技术和新产品的研究开发，并开展多种形式的新技术推广活动。

(2) 企业孵化服务。通过为中小企业提供研发、生产、经营场地以及通讯、网络与办公等方面的共享设施，并在信息、政策、融资、管理等方面提供全方位的公共服务，降低中小企业的创业风险和创业成本，帮助和促进中小企业成长和发展。

(3) 创新培训服务。创新培训服务主要采取讲座、短期培训，研讨会和其他形式，对创新创业者提供财务管理、人力资源管理、市场营销等各方面的培训服务，丰富和拓宽创新创业人员的知识，增强创新主体的创新意识、竞争意识和市场意识。

(4) 金融服务。金融服务主要采取拓宽投融资渠道，建立起扶持中小企业发展的创新基金，扩大科技型中小企业抵押担保范围，发展科技型中小企业联保贷款，引进创投机构与本地企业对接合作，鼓励各类社会资金投入创新等多渠道、多层次的金融服务。

### 1.2.3 载体支撑

创新公共服务平台载体，是支撑创新服务主体所提供的各类创新公共服务提供适用的载体。

建设创新公共服务平台能够显著强化创新公共服务供给、改善创新创业环境、优化创新资源品质、降低企业和个人创新创业成本，是创新公共服务体系不可或缺的开放、高效服务支撑体系<sup>[5]</sup>。一般分为三大类：一是创新公共服务园区类平台，二是综合性创新公共服务平台，三是行业性创新公共服务平台。

(1) 创新公共服务园区类平台。在政府的相关政策引导下，以研究性大学、科研机构为依托，以提供创新公共服务为核心，由相同或相近产业链条下的各类创新主体与相关环境组成，具有技术创新转移和扩散、产业集聚发展等经济社会效应的一类创新公共服务载体平台。

(2) 综合性创新公共服务平台。以政府为主导建设的综合性创新公共服务平台，实现了资源优化配置和高效利用。通过将创新资源进一步整合和梳理，成为向全社会开放共享的资源，不仅为创新主体创造与公共服务机构直接接触的机会，而且为公共服务机构的咨询服务与相关企业建立良好的联系，使企业更加了解创新发展前沿动向以及政策制度，深度了解相关优惠政策，得到更多的实惠。

(3) 行业性创新公共服务平台。着力行业共性、关键技术研发和服务，为传统产业优化升级

和新兴产业培育壮大提供服务 and 支撑。建设创新公共服务平台注重打造中小企业的孵化器, 聚焦服务于本地优势产业, 推动产业提升。

#### 1.2.4 环境要素

(1) 政策环境。创新政策包括国家、省、市三级的政策以及出台的相关配套政策。创新政策是激发创新活力的重要驱动力, 能够克服外部性和消除不确定性, 从而为创新持续发展提供根本保障, 对创新公共服务体系建设和运行具有潜在影响的外部因素。

(2) 创新资源。创新公共服务体系中的创新资源包含了创新活动过程中需要有各种投入, 包括人力、财力、信息、知识和自然资源等资源要素。县域创新资源有限, 但可以利用的创新资源不仅包括县域内的创新资源, 而且包括县域外能够引进和利用的创新资源。

(3) 软硬环境。硬环境指的是创新设施, 是创新公共服务的基石, 主要包括公共基础设施建设、通信基础设施、实验室的基础设施建设等。软环境指的是尊重创新、勇于创新、宽容失败的创新创业社会氛围以及广大人民群众的创新意识、创新素养显著增强的创新文化氛围。

## 2 县域创新公共服务体系建设取得的成效

县域创新公共服务体系主要围绕县域创新全链条, 由政府、企业、高校、科研机构、中介机构等创新主体, 通过加强创新服务能力、落实创新政策、推进创新战略等方式, 提升县域的自主创新能力。本文基于《2015 福建社会与科技统计年鉴》的相关数据, 将福建省县域创新公共服务体系建设取得的成效归纳如下。

### 2.1 创新服务能力提升, 科技服务发展活跃

据统计, 2014 年, 福建省县级政府部门属研究与开发机构 74 个, 从业人员 533 人, 其中科技活动人员 416 人, 专业技术干部 339 人, 从事科技服务 167 人。经费支出总额 4539 万元, 其中科技经费支出占总经费的 73.5%, 约 3336 万元。举办各类技术培训班 463 次, 吸引 34958 人

次, 创办各类农村科技协作组织 61 个, 有效增强县域创新公共服务能力, 初步构建适应县域发展的各类科技推广和中介服务体系。

**2.2 创新政策积极落实, 创新创业活力不断激发**  
充分利用从政府有关部门得到的科技活动资金, 包括纳入国家计划的中间试验费等, 2014 年福建省县域规模以上工业企业使用政府部门的科技活动资金达到 4.19 亿元, 研究开发费用加计扣除减免税 2.10 亿元, 高新技术企业减免税 4.4 亿元, 有力地推动了县域企业加大研发力度、企业和产业结构调整、助力创业创新、激发创新新动能。

### 2.3 知识产权战略实施加快推进, 自主创新能力不断提升

随着福建省深入实施知识产权战略行动计划, 专利申请与授权量已经成为显示创新主体的创新水平、衡量一个地方经济发展状况的一项指标。2013 年福建省县域专利申请数为 29437 件, 2014 年增加了 315 件, 达到 29752 件, 占全省专利申请数的 51.2%; 专利授权数 19385 件, 占全省 51.2%, 县域自主创新能力进一步提升。

## 3 县域创新公共服务体系建设存在的问题

县域创新公共服务体系是县域创新发展的助推器, 在某种程度上能够决定县域经济发展的进度。但是, 由于受地理区位、资源禀赋、改革开放力度等诸多因素的影响, 目前福建省县域创新公共服务体系建设仍存在着一些突出问题, 制约县域经济的发展。

### 3.1 创新公共服务服务主体功能缺失

从主体要素的构成看, 福建省县域创新公共服务体系存在服务主体要素功能部分缺失, 如县域企业并未真正成为自主创新的主体。主要表现为: 企业创新能力较差、核心技术对外依赖程度较高、自有品牌影响力较差。县域科技创新中介服务机构也存在着“有机构、无机能”的现象, 不能有效承担促进县域内科技成果转化的角色。部分提供创新公共服务的科研院所也存在不能满

足县域企业技术开发和创新需求等问题。

### 3.2 创新公共服务资源要素普遍不足

大部分县域经济发展还处于要素积累阶段，经济实力不强、发展后劲不足、县域创新资源要素缺乏是提高县域创新能力、发展县域经济的最大障碍。2014年，福建省县域规模以上工业企业数11448个。其中，有R&D活动的1377个，只占总企业数的12%，有科技机构的企业675个，只占总企业数的6%左右。因此，对于大多数县域企业而言，由于受R&D活动较少、科技机构数量不多、体制机制不健全等影响，难以独立开展自主创新。另外，2014年县域规模以上工业企业R&D人员达6.0万人，其中具备中级以上职称或博士学历（学位）人员1.4万人，约占总R&D人数的24%。县域创新人才严重缺乏，又面临技术人才和实用型人才紧缺及外流等问题，大大削弱了县域创新公共服务体系的人力资本基础。

### 3.3 创新公共服务环境相对滞后

由于历史原因和自然资源禀赋差异，福建省县域经济发展不平衡，创新发展的差异也比较大。县域创新公共服务存在着功能单一、信息不对称、权益难以保障等问题，导致企业需要的技术没有合适的提供者，企业研发中遇到难题找不到合适的科技人员进行研究和解决。与此相对应的是，科研机构的技术成果由于找不到需求者而不能及时转化。此外，基层科技信息服务和成果推广网络等基础设施条件建设非常薄弱，县域科技研发基本无法进行。

## 4 结语与策略建议

建立县域创新公共服务体系，要求政府从“研发管理”转变为“创新服务”职能，从过去更多地面向科研单位，更多地运用管理手段，更多地着力组织科研活动，转变为现在更多地面向产学研用、大中小微等各类创新主体，围绕从研发到产业化应用的创新全链条，主要采取服务方式<sup>[6]</sup>。从“研发管理”转向“创新服

务”，实质上是营造良好县域创新环境，对接经济社会发展重大需求和创新活动的部署、引导，这是政府履行创新职能方式方法和体制机制的深刻变革。

当前强化县域创新公共服务建设，是实施创新驱动发展战略在县域经济的具体化，明确主体责任、构建载体平台、集聚创新要素和提升创新环境是县域创新公共服务体系建设最根本的着力点。为此，提出如下具体建议。

### 4.1 明确服务主体责任

明确服务主体责任是推进福建省县域创新公共服务体系的首要任务。福建省县域创新服务主体单一，县域政府在其中扮演着引导者、协调者和监管者的多重身份<sup>[7]</sup>。要强化政府的地位，引进和培育产业创新服务机构的发展，引导高校和科研院所的科技成果转化，同时，要加快制定扶持中小企业创新发展的资金、人才等政策，并规范市场中各类参与主体行为的相关政策和法律，促进公平有序竞争。龙头企业是创新公共服务体系中创新服务资源的重要提供者，积累了很多经验和资源，在技术、人才、设备等方面都有领先优势，充分发挥龙头企业在行业和区域内的领先优势<sup>[8]</sup>。与此同时，还要积极引进国内各高校及科研院所并强化合作。高校和科研院所是创新服务体系中的重要责任服务主体，属于知识创造和生产机构，是新知识和新技术的重要来源地，汇聚了众多的研发和科研成果资源，需要大量的科技成果产业化。确立创新责任服务主体的重点是尽快引进国内各高校和科研院所落户县域，充分发挥高校、科研机构在产业创新公共服务体系中的作用。

### 4.2 构建服务载体平台

完善创新公共服务载体，着力推进园区、综合性与行业性的各类创新公共服务平台建设，与企业创新平台联动，形成全面支撑福建省县域创新发展的平台体系，集聚创新资源，提升创新提升。构建一批综合性创新公共服务平台，为创新服务对象提供信息共享、知识产权、检验检疫、

仪器设备、行业检测、试验基地、科技金融、科技创业和人才等服务县域创新发展。围绕福建省县域特色产业,构建一批行业性创新功能服务平台,着力行业共性、关键技术研发和服务,为传统产业优化升级和新兴产业培育壮大提供服务和支撑。通过搭建知识产权、信息网络、企业融资和人才培养4类共性服务平台,为县内产业创新发展提供各种共性服务。县域创新公共服务体系中的专业服务平台针对产业发展不同阶段的需求而设计。

### 4.3 集聚创新资源要素

围绕创新的关键要素,引导人才、技术、信息、资本等创新资源向创新的关键环节、薄弱环节和缺失领域集聚<sup>[9]</sup>。策划引入一批高端创新资源,加大力度培育福建省县域本土内生创新资源的增量空间与潜力,做大增量、盘活存量,优化创新的要素支撑结构,支撑引领县域产业向集聚式、融合创新发展。从引进领军型创新创业人才、培训提升企业家素质、壮大创新人才队伍等方面集聚创新创业人才。从推进政产学研合作、加快知识产权流动与成果转化、实施产业共性技术攻关等方式激活技术资源。通过整合创新信息资源、推进信息资源服务整合共享信息资源。通过培育发展金融机构、拓展创新融资渠道、推进金融服务改革和改善金融生态环境等方式引导多元资本投入。

### 4.4 提升创新服务环境

从政策拓展引领、创新文化驱动、社会环境支撑等方面营造有利于福建省县域创新发展的政策环境、文化环境、社会环境等。政策是经济社会发展的导向标,是县域创新转型和创新创业的重要保障。营造全民创新创业的社会氛围,有利于激发县域创新活力,催生创新创业热潮。弘扬地域文化精神,通过多样性的碰撞与先进文化的交融,培育提升“鼓励竞争、崇尚创新、宽容

失败”的县域文化精神。引导福建省县域企业家从创业型向创新型转变,积极应对转型升级带来的挑战。注重县域创新文化的舆论引导和氛围建设,结合科技宣传周,举办一系列科普活动,普及科技文化知识,提高全民科学素质。完善县域创新基础设施,提供优质的医疗卫生、教育文化、社会保障、劳动就业、社会治安等公共服务,提升公共服务质量能够更好地留住各类创新人才。简便、快捷、高校的政务管理环境有效推动县域创新创业<sup>[10]</sup>。

### 参考文献

- [1] 王任远, 来尧静, 姚山季. 科技服务业研究综述[J]. 科技管理研究, 2013(7): 114-118, 123. DOI: 10.3969/j.issn.1000-7695.2013.07.026.
- [2] 徐冠华, 郭铁成, 刘琦岩, 等. 关于促进我国创新服务业发展的几个问题[J]. 科技创新与生产力, 2011(10): 1-4.
- [3] 刘燕华, 王文涛. 新常态下的创新驱动: 对创新服务体系的认识[J]. 工业技术经济, 2016(1): 3-11. DOI: 10.3969/j.issn.1004-910X.2016.01.001
- [4] 王松. 郑州市科技公共服务体系建设策略研究[J]. 河南教育(高教), 2016(6): 16-17.
- [5] 李文元, 张鑫, 张茜, 等. 基于资源观的科技公共服务平台运作模式比较与选择研究[J]. 科技管理研究, 2015(24): 60-64. DOI: 10.3969/j.issn.1000-7695.2015.24.012
- [6] 朱四海. 推动政府职能从研发管理向创新服务转变[N]. 福建日报, 2016-09-19(11).
- [7] 何意. 县域科技创新系统中地方政府行为研究[D]. 合肥: 安徽大学, 2015.
- [8] 林芬. 惠安县产业创新公共服务体系建设研究[D]. 福州: 福建农林大学, 2015.
- [9] 赵秀丽. 国家创新体系视角下的国有企业自主创新研究[D]. 济南: 山东大学, 2013.
- [10] 焦晓云. 新型城镇化进程中县域创新能力建设重难点与推进对策[J]. 科技进步与对策, 2015(16): 38-42. DOI: 10.6049/kjbydc.2015030906.